



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 70085286979 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE IBARAMA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
IBARAMA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL  
SANTOS**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ibarama. Lei Municipal n.º 2.370, de 14 de maio de 2021, que 'cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis'. Lei oriunda do Poder Legislativo. 1. Antinomia entre normas infraconstitucionais que não desafia controle concentrado de constitucionalidade. 2. Matéria de natureza tributária. Iniciativa legislativa concorrente. Norma municipal que não invade competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Inocorrência de afronta à harmonia e independência entre os Poderes. Precedentes jurisprudenciais. 3. Mácula material de inconstitucionalidade Ausência de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*prévio estudo de impacto orçamentário, requisito obrigatório da elaboração de leis, na dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias, aplicável a todos os entes da federação, consoante entendimento assentado pelo Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816/RO. Precedentes do Tribunal Pleno Estadual em hipóteses análogas. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE IBARAMA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 2.370, de 14 de maio de 2021, do Município de Ibarama, que *cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis*, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, letra “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 2º da Constituição Federal e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constituições Transitórias.

O proponente relatou, na inicial, que o projeto de lei teve origem parlamentar, tendo sido objeto de veto e promulgação pelos Edis. Apontou vício formal de inconstitucionalidade. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Referiu que a proposição legislativa não se fez acompanhar de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

prévio estudo de impacto orçamentário, redundando em renúncia fiscal, com manifesto prejuízo ao erário. Asseverou violação à Lei Orgânica Municipal e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Indicou precedentes jurisprudenciais. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da vigência do regramento questionado e, ao final, a procedência da ação, com a retirada da norma do ordenamento jurídico (fls. 04/21 e documentos das fls. 22/126).

O pedido liminar pretendido foi deferido (fls. 130/145).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 165/166).

A Câmara de Vereadores de Ibarama, notificada, prestou informações. Salientou que a iniciativa legislativa, em se tratando de matéria tributária, é concorrente, sendo que a possibilidade de edição de leis tributárias está superada, diante da jurisprudência que norteia o tema. Igualmente narrou o trâmite legislativo do projeto de lei em questão. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 169/175 e documentos das fls. 176/181).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

**2.** A lei questionada encontra-se vazada nos seguintes termos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

## **LEI Nº 2.370/2021.**

*Cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis.*

### *Capítulo I*

#### **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

*Art. 1º Fica instituído no âmbito no município de Ibarama, o programa IPTU VERDE, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, ofertando em contrapartida benefício tributário ao contribuinte.*

### *Capítulo II*

#### **DOS REQUISITOS**

*Art. 2º Será concedido benefício tributário, consistente em reduzir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), aos proprietários de imóveis e residenciais e territoriais não residenciais (terrenos) que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente.*

*Parágrafo único. As medidas adotadas deverão ser:*

*I - Imóveis residenciais ou comerciais (incluindo condomínios horizontais e prédios):*

- a) Sistema de captação da água da chuva;*
- b) Sistema de reuso da água;*
- c) Sistema de aquecimento hidráulico solar;*
- d) Sistema de aquecimento elétrico solar;*
- e) Sistema de painel solar fotovoltaico;*

*Art. 3º Para efeitos desta Lei, considera-se:*

*I - Sistema de Captação de Água da chuva: sistema que capte água da chuva e armazene em reservatórios para utilização do próprio imóvel;*

*II - Sistema de Reuso da Água: utilização, após o devido tratamento, das águas residuais proveniente do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a mesma seja potável;*

*III - Sistema de Aquecimento Hidráulico Solar: utilização de sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente, o consumo de energia elétrica;*

*IV - Sistema de Aquecimento Elétrico Solar: utilização de sistema de captação de energia solar térmica para reduzir parcial ou integralmente o consumo de energia elétrica na residência, integrado com o aquecimento da água;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*V - Sistema de Pannel Solar Fotovoltaico: A utilização deste sistema é totalmente benéfica ao meio ambiente, já que a sua matéria prima é a luz do sol. A energia solar permite a produção de energia elétrica através de um recurso renovável, a luz solar. Por isso ao contrário de outras fontes de energia, ela não emite poluentes, também não retém rios, evita desmatamentos entre outros.*

*Art. 4º Os Padrões técnicos mínimos para cada medida estão previstos no anexo I, da presente Lei.*

#### *Capítulo III*

#### *DO BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO*

*Art. 5º A título de incentivo, será concedido o desconto do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para as medidas previstas no parágrafo único, do artigo 2º, na seguinte proporção:*

*I - 15% nas medidas prescritas nas alíneas a, b;*

*II - 20% nas medidas prescritas nas alíneas c, d, e;*

*III - 30% para quem atender a 3 medidas ou mais;*

*Art. 6º O benefício tributário não poderá exceder a 30% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do contribuinte.*

#### *Capítulo IV*

#### *DO PROCEDIMENTO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO*

*Art. 7º O interessado em obter o benefício tributário deve protocolar o pedido devidamente justificado junto ao Setor de Tributos.*

*§ 1º Para obter o incentivo fiscal, o contribuinte deverá estar em dia com suas obrigações tributárias.*

*§ 2º A Secretaria competente, designará um responsável para comparecer até o local e analisar se as ações estão em conformidade com a presente Lei, podendo solicitar ao interessado documentos e informações complementares para instituir o seu parecer.*

*§ 3º Após a análise, do departamento competente o mesmo elaborará um parecer conclusivo a cerca da concessão ou não do benefício.*

*§ 4º Sendo o parecer favorável, após ciência do interessado, o pedido será enviado para a Secretaria de Finanças para providências.*

*§ 5º Entendendo pela não concessão ao benefício, a Secretaria arquivará o processo, após ciência do interessado.*

*Art. 8º A renovação do pedido de benefício tributário deverá ser feita anualmente.*

#### *Capítulo V*

#### *DA EXTINÇÃO DO BENEFÍCIO*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Art. 9º O benefício será extinto quando:*

*I - O proprietário do imóvel inutilizar a medida que levou à concessão do desconto.*

*II - O interessado não fornecer as informações solicitadas pela Secretária Municipal competente.*

*Capítulo VI*

*DAS DISPOSIÇÕES FINAIS*

*Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

De plano, calha ser dito que o apontamento formulado na inicial em relação à infringência de dispositivos da Lei Orgânica Municipal e da Lei de Responsabilidade Fiscal se dá no plano da legalidade das normas, de forma que não pode ser sindicado em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na senda do entendimento iterativo do Tribunal Pleno Estadual:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO MUNICIPAL QUE ESTABELECE PADRÃO REFERENCIAL COMO VENCIMENTO BÁSICO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO. ALEGADA VIOLAÇÃO À NORMA INFRACONSTITUCIONAL. NÃO CABIMENTO DE ADI. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. DO PARÂMETRO NA ADI. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal deve ter como parâmetro a Constituição Estadual, conforme estabelece expressamente o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. Exceção a essa regra é a possibilidade de os Tribunais de Justiça, ao julgarem ações diretas de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, declarem a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Impossibilidade de utilização de norma infraconstitucional como parâmetro. DA ALEGADA FRONTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A Lei Municipal nº 3.240/01 estabelece o plano de carreira do magistério municipal, prevendo a progressão funcional dos professores entre classes e níveis. Tanto a classe como o nível – por meio de seus respectivos coeficientes - são considerados para a***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*formação do próprio vencimento do servidor. O dispositivo questionado – parágrafo único do art. 27 - apenas define o padrão referencial como vencimento básico da carreira na classe inicial (Classe A), o que não é capaz de configurar o denominado efeito cascata, vedado pelo art. 37, inciso XIV, da CF/88. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESTA, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080315831, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 24-06-2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI Nº 3.709/2018. CONCURSO PÚBLICO. PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ACESSIBILIDADE. DISPONIBILIDADE OBRIGATÓRIA DE EDITAL E PROVA EM LIBRAS E EM BRAILE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PRELIMINARES AFASTADAS. 1. Não se conhece do pedido no ponto em que sustenta violação à lei orgânica municipal, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de inconstitucionalidade de lei municipal em face de outra lei infraconstitucional, pois, apesar de sua hierarquia, a Lei Orgânica do Município não se trata de norma constitucional. 2. A Lei Municipal nº 3.709/2018 torna obrigatória para os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, inclusive na administração indireta, a disponibilização de edital de concurso público, assim como a realização de prova, em Libras e em Braile, buscando proporcionar às pessoas com deficiência visual e auditiva igualdade de condições com os demais candidatos. 3. A norma impugnada nada dispõe quanto aos critérios de admissibilidade ou de provimento de cargos públicos, não trata sobre o regime jurídico do servidor público, além disso não cria nem modifica a estrutura e as atribuições dos órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. De modo que não resta configurada usurpação da competência reservada ao Chefe do Executivo, com previsão no art. 60 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 8º, caput, da mesma Carta. 5. Outrossim, ainda que as providências necessárias para adaptação do edital e das provas do certame às pessoas com deficiência visual e auditiva possam eventualmente “criar despesas” ao Poder Executivo, não torna inconstitucional a lei municipal,**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*consoante o entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368403, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 29-04-2019)

Como se verifica, o regramento hostilizado disciplina a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU - temática de natureza claramente tributária e, portanto, de competência concorrente entre Legislativo e Executivo.

Com efeito, a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo reserva de iniciativa quanto a leis que versem sobre matéria tributária, sendo ausente, na espécie, o vício formal invocado, consoante entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Trazem-se à colação os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.515/2000 DE MINAS GERAIS. CÓDIGO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE DE MINAS GERAIS. 1. Competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito tributário. 2. Inexistência de reserva de iniciativa do Poder Executivo em matéria tributária. 3. Princípio da isonomia observado no diploma estadual. Autoaplicabilidade de direitos e garantias fundamentais na atividade fiscal. 4. Inconstitucionalidade das normas pelas quais criados órgãos públicos e fixados prazos ao Poder Executivo para implementação de serviço público. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente. (ADI 5002, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221  
DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

*DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.*

(ARE 1236918 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 192, §§ 1º E 2º; 193 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 201 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 273, PARÁGRAFO ÚNICO; E 283, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO AO ATO COOPERATIVO E ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS ÀS PEQUENAS E MICROEMPRESAS; PEQUENOS E MICROPRODUTORES RURAIS; BEM COMO PARA AS EMPRESAS QUE ABSORVAM CONTINGENTES DE DEFICIENTES NO SEU QUADRO FUNCIONAL OU CONFECCIONE E COMERCIALIZE APARELHOS DE FABRICAÇÃO ALTERNATIVA PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. DISPOSIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 146, INCISO III, ALÍNEA “C”, DA CRFB/88. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 24, INCISO I, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMAIS*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*DISPOSITIVOS OBJURGADOS. CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, “G”, DA CRFB/88. CAPUT DO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE. EXCLUSÃO DO ICMS DO SEU CAMPO DE INCIDÊNCIA. 1. O Federalismo brasileiro exterioriza-se, dentre outros campos, no segmento tributário pela previsão de competências legislativo-fiscais privativas dos entes políticos, reservada à Lei Complementar estabelecer normas gerais. 2. A concessão de benefícios fiscais não é matéria relativa à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do estabelecido no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da CRFB/88. 3. O poder de exonerar corresponde a uma derivação do poder de tributar, assim, presente este, não há impedimentos para que as entidades investidas de competência tributária, como o são os Estados-membros, definam hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral, à luz das regras de competência tributária, o que não interdita a Constituição estadual de dispor sobre o tema. [...].*

(ADI 429, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Nesse sentido, também, o posicionamento do Tribunal de Justiça Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. INSTITUIÇÃO DE TAXA DE COLETA DE LIXO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONTROVÉRSIA EM TORNO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO DE PROJETO DE LEI. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA IMPROCEDENTE.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079347878, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 13-05-2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A DEFERIR PARCELAMENTO, REDUÇÃO DE MULTA E JUROS DO*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO - IPTU. CABIMENTO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. Tratando-se de competência concorrente, descabe argüir a inconstitucionalidade da lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal versando sobre matéria tributária, pois não há previsão legal de que a matéria seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mormente quando a Lei Orgânica Municipal atribui à Câmara de Vereadores a competência de legislar sobre tributos de competência municipal, bem como sobre a anistia de tributos, cancelamento, suspensão de cobrança e relevação de ônus sobre a dívida ativa do Município. Ação julgada improcedente. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061198248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 27/07/2015)

Assim sendo, a lei vergastada, ainda que fruto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, não invadiu competência reservada ao Prefeito Municipal de Ibarama, visto que de iniciativa reservada não se tratava na espécie.

Impõe-se salientar, também, que a norma em análise não cuidou da organização e funcionamento da Administração Municipal, não criando deveres, obrigações ou atribuições para qualquer órgão da Administração Municipal, restringindo-se a dispor sobre o desconto do Imposto Predial e Territorial Urbano nas hipóteses nela elencadas.

De se registrar que o único artigo do complexo normativo passível de questionamento sob esse viés - o artigo 7<sup>o</sup> -

---

<sup>1</sup> Art. 7º O interessado em obter o benefício tributário deve protocolar o pedido devidamente justificado junto ao Setor de Tributos.

§ 1º Para obter o incentivo fiscal, o contribuinte deverá estar em dia com suas obrigações tributárias.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

parece ser meramente exortativo, remetendo a disciplina da concessão do abatimento do tributo à seara administrativa, dentro do poder discricionário do gestor.

Noutro vértice, avançando no exame do tema, presente a mácula material de inconstitucionalidade apontada, decorrente do fato de que o aumento de vantagens fiscais implica, em princípio, renúncia de receita e incremento de despesas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal, o que não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>2</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula*

---

§ 2º A Secretaria competente, designará um responsável para comparecer até o local e analisar se as ações estão em conformidade com a presente Lei, podendo solicitar ao interessado documentos e informações complementares para instituir o seu parecer.

§ 3º Após a análise, do departamento competente o mesmo elaborará um parecer conclusivo a cerca da concessão ou não do benefício.

§ 4º Sendo o parecer favorável, após ciência do interessado, o pedido será enviado para a Secretaria de Finanças para providências.

§ 5º Entendendo pela não concessão ao benefício, a Secretaria arquivará o processo, após ciência do interessado.

<sup>2</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.*

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

*Art. 113 - A **proposição legislativa que crie** ou altere **despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)*

Como consabido, o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007)*

Digno de nota também referir que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 - Estado de Rondônia, que dispunha *sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, restou induvidosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.*

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Na mesma trilha, em hipóteses análogas, decidiu o Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084729854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-06-2021)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 12-03-2021)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.** - *Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, "b", da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES.** 1. *É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, N° 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018)

Logo, sob o enfoque material, impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial.

**3. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO** opina pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 2 de setembro de 2021.

**ANGELA SALTON ROTUNNO,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)